

サンフランシスコ講和における沖縄問題と日本外交 －「残存主権」の内実をめぐって－

野 添 文 彬

1. はじめに
2. 講和交渉に向けた準備作業と沖縄問題
3. 講和交渉の展開
4. サンフランシスコ講和条約の調印から発効へ
5. おわりに

1. はじめに

第二次世界大戦後、連合国軍の占領下にあった日本は、1951年9月に調印され翌年4月に発効したサンフランシスコ講和条約によって主権を回復し国際社会に復帰した。その一方で、戦争末期、苛烈な戦闘を経て米軍に占領された沖縄¹については、講和条約第三条で次のように記された²。

第三条

日本国は、北緯二十九度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む。）孀婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の

1 琉球諸島、南西諸島など、様々な呼称が使用されているが、文書の直接引用以外では、「沖縄」に統一する。

2 「サンフランシスコ平和条約」データベース「世界と日本」。http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19510908.T1J.html

権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。

この条文の意味について、米国政府全権代表であったダレス (John F. Dulles) は講和会議で、「合衆国を施政権者とする合衆国信託統治制度の下にこれらの諸島を置くことを可能にし、日本に残存主権を許すこと」であると解説した³。日本政府全権代表の吉田茂首相も同じく講和会議の演説で、沖縄など「北緯二十九度以南の諸島の主権が日本に残される」ことについて、「多大の喜をもつて諒承する」と歓迎した。その上で吉田は、「私は世界とくにアジアの平和と安定が速かに確立され、これらの諸島が一日も早く日本国の行政の下に戻ることを期待する」と表明したのである⁴。

こうして講和条約第三条によって、日本が沖縄の「残存主権residual sovereignty」(後に「潜在主権」)を持つ一方で、米国が沖縄を引き続き戦略的目的のために統治することになった。このように沖縄はあいまいな地位に置かれたために、講和条約は「沖縄をめぐるその後の日米間のあつれきの直接の出発点となった」のである⁵。

サンフランシスコ講和条約での沖縄の取扱いは、これまで多くの外交史研究によって分析されてきた。一方では、講和条約第三条は、米国の戦略的要請を充たしつつも、沖縄の主権を残してほしいという日本の要請を受け入れた「妥協の産物」だとして一定程度評価されている。そして第三条の成立過程では、吉田茂首相が主導する日本外交が、沖縄に日本の主権を残すよう米国側に影響を与えたとされる⁶。他方、別の研究では、第三条は

3 文書20「ダレス米全権による平和条約案の説明」外務省『日本外交文書 調印・発効』外務省、2008年(以下、『調印・発効』)、64-81頁。

4 文書21『吉田全権の平和条約受諾演説』『調印・発効』136-141頁。

5 渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交—沖縄問題をめぐる政治過程』福村出版、1970年、4頁。

6 渡辺前掲書、第一部第一章；河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交—日米関係史の文脈』東京大学出版会、1994年；ロバート・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源—戦後日米関係における沖縄1945-1952年』名古屋大学出版会、2003年；河野康子「平和条約以後の沖縄と日本外交」『外交史料館報』第29号、2016年3月。また近年では、講和直後、日本の再軍備を通して沖縄返還が実現する可能性があったという指摘もある。池宮城陽子「沖縄に対する領土主権問題の変質、1950～1951年」『法学政治学論究』第100号、2014年3月；池宮城陽子「沖縄をめぐる日米関係と日本再軍備問題1950—1953年」『防衛学研究』第57号、2017年9月。

何よりも米国政府の戦略的要請が優先されたものであり、「残存主権」は形式的なものに過ぎないと否定的に評価されている。ここでは、吉田茂はじめ日本政府は、米国側の軍事的要求を受け入れたことが批判的に論じられる⁷。

このように、講和条約第三条をめぐる日本外交については、沖縄への主権維持に積極的であったか消極的であったか、また米国政府に影響を与えたのか与えなかったのか、先行研究の間で評価は大きく分かれる。しかし当時の日本の政策担当者たちによる認識や構想がいかなるものだったのかについては、より踏み込んだ検討が必要だと思われる。

注目すべきことに、講和条約第三条について、当時外務省条約局長だった西村熊雄は、「沖縄の将来について、当時、明るい気持ちでいた」と回想する。しかし、その後の事態によって「わたくしどもの明るい期待はどうも実現されなかった」と慨嘆する⁸。また吉田茂も、沖縄住民の国籍や日本本土と沖縄の経済関係について日本側の要望を講和交渉で米国側に重ねて伝えたが、「条約調印後の実情が必ずしもこうした要望や期待を満足させるものではないことは、私としても誠に遺憾の念を禁じ得ない」と後に回想した⁹。これらの期待と失望からは、講和条約第三条と沖縄の「残存主権」に対する日本の政策担当者たちの構想と現実が乖離していたことがみてとれる。

このような問題意識から、本稿では、1950年から1952年にかけての講和交渉における日本外交を、沖縄の主権やその統治のあり方に対する日本の政策当局者の構想に注目して検討することを目的とする。結論を先取りすれば、吉田茂首相はじめ日本政府にとって重要であったのは、沖縄に対す

7 宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』三一書房、1981年、第五章；宮里政玄『日米関係と沖縄』岩波書店、2000年；原貴美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点—アジア太平洋地域の冷戦と「戦後未解決の諸問題」』淡水社、2005年；豊下楯彦「占領と排他的支配圏の形成—『沖縄問題』の位相」倉沢愛子ほか編『岩波講座アジア太平洋戦争第8巻』岩波書店、2006年；明田川融『沖縄基地問題の歴史—非武の島、非戦の島』みすず書房、2006年。

8 西村熊雄「沖縄帰属のきまるまで—求めるに急であった日本」『朝日ジャーナル』1959年6月21日、21頁。

9 吉田茂『回想十年 中』中央公論新社、1998年、268頁。

る名目的な主権の維持そのものというよりも、その存在を手がかりにして、米軍基地については全面的に米国側の要請を受け入れつつも、沖縄統治に関与することであった。これを通して、吉田ら日本政府は、日本本土と沖縄の法的・文化的・経済的一体性を実質的に確保することを目指したのである。これに対し、ダレスや国務省は日本側の要求を受け入れる姿勢であった。この点で、講和条約第三条は暫定的なものだった。しかし、軍部の頑なな姿勢ゆえに、沖縄の米軍による排他的支配が続いたのである。

以下、次のような構成で議論する。まず、1950年までの講和交渉に向けた日米両政府の準備作業を検討する。次に、1951年初めの吉田・ダレス会談とその後の講和条約の作成作業について論じる。最後に、1951年9月の講和条約直前から1952年4月の条約発効までの期間における、日米それぞれの構想と実際を検討する。

2. 講和交渉に向けた準備作業と沖縄問題

(1) 米国側の準備作業

第二次世界大戦の敗戦にあたって日本が連合国に対して受け入れたポツダム宣言では、「日本国ノ主権ハ本州、北海道、九州及四国竝ニ吾等ノ決定スル諸小島ニ局限セラルベシ」とされ、連合国が日本領として決定する「諸小島」に沖縄が含まれるかは明らかではなかった¹⁰。こうした中、沖縄をめぐっては、第二次世界大戦終結後、米国政府内で国務省と軍部との間で激しい対立が続いていた。

軍部は、戦略的理由から、沖縄を排他的に支配することを主張していた。しかし国務省は、戦後構想の基本方針である「領土不拡大」原則の下、沖縄を保有することに反対し、歴史的・文化的に見ても沖縄は日本の一部であるとして沖縄を日本に返還すべだと主張した。その後、米ソ冷戦がアジアにも波及する中、NSC13/3によって、米国政府は、沖縄を軍事的に長期使用し、基地建設を進めることになったが、沖縄の国際的地位をどうす

10 「ポツダム宣言」1945年7月26日、データベース「世界と日本」。

のかという問題は、未確定のままであった¹¹。

1950年になると、米国政府内で、対日講和に向けた動きが本格化し、沖縄の地位についても国務省内で検討が進められる¹²。米国政府が沖縄を戦略的に支配する上で想定したのは、国際連合の信託統治制度を沖縄に適用することであった。2月に国務省内で作成された講和条約草案の第七条では、琉球諸島や小笠原について「日本はすべての権利と権限を放棄する」こと、その上でこれら諸島を「米国を施政権者とする、国連信託統治制度の下に置く」ことが記された¹³。

しかし国務省内では、日本が沖縄を放棄することや米国が沖縄を信託統治に置いて支配することには疑問があった。国務省顧問として対日講和を担当することになったダレスに対する6月のブリーフィング・ペーパーによれば、「政治的にも文化的にも、琉球人は、本質的に日本人」であり、「米国が、この地域を統治することの問題や代償は明らか」だとされている。そして、沖縄を信託統治に置いたとしても、それが本当に米国の戦略的要請を充たすことになるかはまだわからないという。こうした中で、代替案として、「日本との平和条約の条件が合意された時に、米軍基地の条項が入った、琉球が日本の主権下に残されるという取り決め」を結ぶことが提起される。そのような取り決めは、「もし日本による主権の保持が米国の戦略的利益と合致するならば、それは明らかな利益を有する」と考えられたのである¹⁴。

実際、この時期、日本側は、講和後も日本国内に米軍の駐留を認める方

11 宮里『アメリカの対外政策決定過程』第四章；我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、2006年、第一部第一章；エルドリッチ前掲書などを参照。

12 サンフランシスコ講和条約の成立過程については、細谷千博『サンフランシスコ講和への道』中央公論社、1984年；渡辺昭夫・宮里政玄編『サンフランシスコ講和』東京大学出版会、1986年；五十嵐武士『戦後日米関係の形成—講和・安保と冷戦後の視点に立つて』講談社、1995年、楠綾子『吉田茂と安全保障政策の形成—日米の構想とその相互作用』ミネルヴァ書房、2009年など。

13 Memorandum from Fearey to Allison, "New Treaty Draft", Feb 23, 1950, Confidential US State Department Special Files, Japan, 1947-1956, Reel. 14, 国立国会図書館憲政資料室。

14 "Ryukyu Islands", undated, Briefing papers for Dulles, 1950, RG59, 国務省一般文書、極東局1945-53、沖縄県公文書館 (059-01228-00001-006)。

針であり、それゆえ日米の戦略的利益は合致することが明らかになりつつあった。5月には、池田勇人蔵相が、吉田首相の意向を受けて訪米し、早期講和のために日本側から講和後も米軍が日本に駐留するよう申し出てもとよいと米国側に伝えている¹⁵。

米国側で作成された7月14日の講和条約草案では、日本による沖縄の主権放棄の条文は削除され、米国が沖縄や小笠原諸島などを「米国を施政権者とする信託統治制度の下に置くことを提案する (will)」と書かれることになった。その上で、「このような提案が行われるまで (pending affirmative action)、米国は、これら諸島に対する行政、立法、行政上の全部の権力 (full powers) を持つ」とされたのである¹⁶。

さらに8月18日の草案では、米国が、自国を施政権者とする信託統治制度に琉球諸島や小笠原諸島を置くよう国連に提案するまで、米国がこれら諸島の行政、立法、司法の全部の権力を行使する権利を持つことに「日本は同意する (Japan agrees)」とされた¹⁷。ここでは、沖縄をあいまいな国際的地位に置いたままで、日本の「同意」の下に、米国は沖縄を統治できるようにすることが目指された。こうして、後の講和条約第三条の原型が出来上がっていく¹⁸。

米国政府内で国務省・国防省の対日講和についての方針がまとまり、9月8日、トルーマン (Harry S. Truman) 大統領に承認されたNSC60/1によって、米国政府は対日講和に向けて本格的に動き出すことになった。ここでは、軍部の意向を受け、講和後も米軍は日本本土において、必要な期間、必要な規模の兵力を駐留することができる権利を持つことが目指さ

15 宮沢喜一『東京—ワシントンの密談』中央公論社、1999年、51頁。

16 Memorandum from Allison to Dulles, Rusk, Hamilton, Haward, and Fearey, July 14, 1950, Confidential US State Department Special Files, Japan, 1947-1956, Reel. 4, 国立国会図書館憲政資料室。

17 Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1950, East Asia and the Pacific*, Vol. VI [FRUS 1950], Doc. 753.

18 宮里政玄は、信託統治への提案を無期限に延ばすこともできるなど、「米国は、主権は名目的に日本に残したままで沖縄に対する完全な統治権を行使し続けることができる」として、「この条項には、のちに「潜在主権」として知られたものが初めて示されている」と論じる。宮里『日米関係と沖縄』49頁。

れた。また北緯29度以南の琉球諸島などに対して、「排他的な戦略支配を確保しなければならない」とされる¹⁹。9月11日にまとめられた対日講和についての声明では、日本は「琉球と小笠原諸島の、米国を施政権者とする、国連の信託統治に同意する」とされた²⁰。

しかし、この後も、国務省内では、沖縄を日本に返還すべきという議論が提起されている。12月13日には、アチソン（Dean G. Acheson）国務長官はマーシャル（George C. Marshall, Jr.）国防長官に対し、「軍事安全保障上の取り決めの条項のもとで、琉球と小笠原を、日本の主権の下に置く」ことを検討するよう要請する²¹。しかし、翌年1月3日の協議で、統合参謀本部（JCS）は、「琉球・小笠原諸島は、米国の戦略的支配の下に置かれるべきであり、日本の主権が回復されるべきではない」と主張し、国務省側もこれに応じざるを得なかったのである²²。

（2）日本側の準備作業

当時外務省条約局長だった西村熊雄の言葉を借りれば、ポツダム宣言を受諾し連合国に降伏した日本は、「領土問題に関するかぎり、いわばまな板の魚」であった。それゆえ、「占領中、沖縄は日本の行政から切り離されていたので、沖縄の単純復帰はむずかしкаろう、と覚悟はしていた」²³。その一方で、吉田が回想するように、日本の領土の範囲は講和条約で決定されるので、「その条約の立案にあたっては、できるだけわが方に有利に考慮されるよう働きかける必要がある」と日本政府内では考えられたのである²⁴。

こうして1945年の敗戦以降、外務省内では、沖縄に対する日本の主権維持に向けて様々な模索がなされていた²⁵。注目すべきは、戦後直後から日本

19 *FRUS 1950*, Doc. 756.

20 *FRUS 1950*, Doc. 758.

21 *FRUS 1950*, Doc. 791.

22 Department of State, *Foreign Relations of the United States, 1951, Vol. VI, Asia and the Pacific, Part 1* [*FRUS, 1951*], Doc. 464.

23 西村「沖縄帰属のきまるまで」18頁。

24 吉田前掲書、262頁。

25 エルドリッチ前掲書、第五章；池宮城陽子「戦後日本の沖縄基地問題の起源—日本の非軍事化と沖縄に対する領土主権の追求」『法学政治学論究』第97巻、2013年。

政府内では、米軍によって日本本土とは別に占領された沖縄について、主権維持を目指しつつも軍事基地は認めざるを得ないと考えられたことである。1946年1月26日の外務省政務局の文書では、「沖縄本島ノ米軍基地化ニ就キテハ我が領土トシテ米ニ之ヲ認ムルコト然ルベシ」とされている²⁶。1月31日の文書でも、「米國ニ於イテハ極東ニ於ケル戦略的基地ヲ確保スヘク又米國兵ノ血ヲ以テ購ヒタル島嶼ハ之ヲ米國ガ保有スヘキナリトノ強キ主張アル」として、米国側は「沖縄本島及小笠原ニ相當長期ニ互リ空軍基地ヲ設定セントスル」との見通しが示されている²⁷。

連合国の間で講和への動きが見られた1947年7月には、岡崎勝男外務次官の名で、「もし沖縄群島及先島群島の土地が連合国として戦略的見地からして必要である場合はその必要を充たすアレンジメントは十分日本政府との間に行えるものとする」との方針が固められる。その上で、日本側は「住民に対する普通の行政即ち教育、経済、文化等を担当するような便法を考えたい」と希望したのである²⁸。

9月13日には、芦田均外相の指示を受けて、鈴木九萬横浜終戦連絡事務局長がアイケルバーガー (Robert L. Eichelberger) 第八軍司令官に対し、講和後の日本の安全保障構想について説明させている。それによれば、「日本に近い外側の地域の軍事的要地には米国の兵力が十分ある」ことを前提に、有事の際には日米の協議を経て米軍は「日本国内に軍隊を進駐すると共にその軍事基地を使用出来る」ようにするというものだった²⁹。ここで「日本に近い外側の地域」とは、「沖縄・小笠原・硫黄島を指すもの」と考えられていた³⁰。

さらに9月19日には、昭和天皇の伝言、いわゆる「天皇メッセージ」が

26 文書5「想定される連合国側平和条約案と我が方希望との比較検討」外務省編『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 準備対策』外務省。2009年（以下、『準備対策』）16-21頁。

27 文書12「領土条項」『準備対策』46-49頁。

28 「領土問題」（昭和22年7月7日、岡崎次官記）、外務省外交記録第7回公開、B4001、リール番号B0008。

29 文書61「鈴木九萬横浜終戦連絡事務局長・アイケルバーガー第八軍司令官会談『準備対策』284-296頁。

30 西村熊雄『サンフランシスコ講和条約・日米安保条約』中央公論新社、1999年、206-207頁。

宮内庁御用掛の寺崎英成によってGHQ政治顧問のシーボルド（William J. Sebald）へ伝えられた。それによれば、昭和天皇は「米国が沖縄、その他の琉球諸島に対する軍事占領を継続するよう希望している」のであり、「米国の軍事占領は、主権を日本に置いたままでの長期—25年ないし50年またはそれ以上の—租借方式という擬制において行われるべき」だというのがあった。ここでも、沖縄に対する米国の軍事的要請を全面に受け入れつつ、日本が沖縄の主権を維持することが同時に目指されたのである³¹。

再び講和への機運が高まった1950年2月までに、外務省では、講和条約の内容について、日本側の希望を連合国側に考慮してもらうよう、日本の現状、領土問題、経済問題、通商問題などについての資料を作成した。吉田茂によれば「領土問題に関する資料は、われわれの最も力を入れた資料の一つであった」³²。

外務省によって作成された5月30日の文書は次のように強調する。「沖縄を含む南西諸島の住民が人種学的に本来の日本人に属することは、考古学的、言語学的研究によって疑問の余地なく確立されたところ」であり、「明治維新以後は、沖縄諸島以南の島々には沖縄県が設置され、他の諸県と全く異なるところのない施政が行われ、その住民は、生活上のすべての点において全く同一の権利を享有した」。今日、沖縄住民も、日本からの分離を憂慮しており、講和条約で日本領として確認されることを切望しているという。経済的にも日本とこれら諸島との関係は密接である。これらを踏まえて、「われわれは、平和回復の後領土問題によって国際関係の安定が害されないことを連合国が配慮されることを信ずる」というのであった³³。

この時期、すでに吉田は講和後の日本の安全保障を米軍駐留によって確保する決意を固めていた。外務省事務当局の文書によれば、日本国内に置く基地について、「基地は本土を避け周辺諸島におかれることが望ましい

31 「天皇メッセージ」については、進藤栄一『分割された領土—もうひとつの戦後史』岩波現代文庫、2002年、第一章；エルドリッチ前掲書、第四章。

32 吉田前掲書、219頁。

33 「領土問題にたいする基本的立場」1950年5月30日、第7回公開、B4001、リールB008、外務省外交史料館。

けれども、本土内における基地を必要とする場合には最少限度の地点に限定されたい」とされた³⁴。ここでは、沖縄を日本領にすることを求める一方、日本国内に置かれる米軍基地は、なるべく「周辺諸島」に置かれるべきだと考えられ、ここでは沖縄が想定されていたといえる。

しかし9月には、報道で米国政府が、沖縄や小笠原諸島を信託統治にすることが伝えられる³⁵。沖縄を信託統治にすることは、日本政府にとって「堪えがたい苦痛」だと考えられた。なぜなら、沖縄に信託統治が適用されれば「日本から分離されてしまう」恐れがあるからだ。信託統治は、住民の独立または独立が最終目標であると考えられたため、「本土の一部である沖縄を、また、本来同胞である沖縄人を、自治または独立をもってゆかすことは、日本人の耐えがたいところ」だと考えられたのである³⁶。吉田茂首相も、10月11日、米国が沖縄・小笠原諸島を信託統治にするという報告に対し、「日本国籍ヲ有スルモノノ利益保ゴニ付考フヘキ問題ナキヤ」と記し、懸念を示している³⁷。

10月4日、外務省による対日講和についての情勢分析や日本側の要望などの作業が、A作業としてまとめられた。特に日本側の要望の五原則の三番目に「領土問題及び駐兵問題の取扱における国民感情の尊重」が掲げられている。「領土問題」の項目では、「琉球列島、小笠原諸島及び硫黄諸島は、日本から切り離されないこと」を、「今後長きにわたる国民感情上の問題であり、従って米国側にとつても、政治的に重要な点として強く要望する」ことが記された。その際、講和後、日米二国間の安全保障取極めによって米軍が日本本土に駐留することになる見通しであることを踏まえれば、沖縄・小笠原といった「これらの諸島を本土と別個のベシスにおく必要は、何もない」ことが強調された。さらに「米国において、これらの

34 文書96「安全保障（特に軍事基地）に関する基本的立場」『準備対策』483-491頁。

35 文書101「対日平和条約想定大綱」『準備対策』519-530頁。

36 西村「沖縄帰属のきまるまで」18頁。

37 文書3「米国の対日平和条約案の構想」1950年10月2日。(A-2「米国の対日平和条約案の構想」)『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』外務省、2009年（以下、『対米交渉』）12-16頁；『日本外交文書 平和条約の締結に関する調書 Ⅲ』（以下、『調書Ⅲ』）17頁。

諸島の使用が是非必要とあらば、わが方としては、十分に米国側の要望に沿うようにする用意がある」として、米国側の軍事的要請に応じる姿勢を見せた。

他方で、米国側が、沖縄・小笠原を日本本土から切り離そうと固執する場合には、「地域を最小限度に止め、しかも何らかの方式により、日本の領土主権が残される形をとる」ことを要望している。具体的には、一つ目には「これら諸島の特定地域を限って、本土とは別個の軍事的使用協定を締結することを考慮する」ことである。二つ目には、信託統治がどうしても適用される場合には、次のいずれかの方式を考慮してほしいとされた。それは、(イ)「日本と米国が共に共同の施政権者となる」(ロ)「信託統治の期間を定め、期間終了後は人民投票によって帰属を定める」(ハ)「特定期間経過後、米国は施政権者としての権利を日本に引継ぐ」といった内容だった。そして、これらいずれの場合とも、「日本との経済的商業的交流について、これら地域と日本との従前の密接な関係が続けられるようにする」ことを要望していた³⁸。

対米陳述書案でも、沖縄・小笠原諸島について、「わが本土の一部又はその延長であり、政治、経済、社会、教育のいずれの点よりするも、本土と同様の程度にあり、ことさら、これらの諸島のみ切り離して、信託統治制度を施行しなければならないという理由を発見し難い」と訴えている。他方で、「軍事上の点については、わが国自身の安全保障の見地からも米国の要望に応え、積極的に協力する用意を持つ」ことが強調されている。その例として、日本本土と沖縄・小笠原を分離せずとも、「日米間における安全保障に関する取極をこれら諸島に対しても適用すればよい」という。その上で、「われわれは、将来永きにわたる日米間の親善及び信頼関係のために、これら諸島の取扱については、特にわが国民感情を充分考慮せられんことを要望する」と記された³⁹。

38 文書4「米国の対日平和条約案の構想に対応するわが方要望方針（案）」『対米交渉』17-24頁。

39 文書5「対米陳述書（案）」(A-4「対米陳述書（案）」)『対米交渉』24-37頁。

このように外務省は、A作業において、講和後の日米関係のためにも、沖縄を信託統治にすることなく、日本の主権を沖縄に残すよう訴えようとしていた。その際、軍事面で米国側に配慮し、日米の安全保障取り決めを沖縄にも適用することを構想したのである。西村によれば、1947年9月に芦田外相が提示した安全保障構想では、日本の「外」である沖縄・小笠原に米軍を常駐させる一方、日本本土は有事のみ米軍の駐留を認めるというものだった。しかし、「吉田さんが平和条約を交渉されたときは…沖縄も小笠原も硫黄島も—南西諸島—はすべて日本の領土に残しておいてくれとの立場でゆかれたので「有事駐屯」方式じゃなく「常時駐留」方式になった」という⁴⁰。

しかしこの構想は、米国側に直接提起されることはなかった。まず、A作業で示された講和後の日本の安全保障についての構想が、国連の集団安全保障の枠組みに位置づけようとするものであったことに対し、吉田は不満を示し、外務省事務当局に修正を求めた⁴¹。さらに、講和条約において沖縄が信託統治に置かれる見通しが強まっていた。10月13日に外務省では、「琉球・小笠原に関しては、アメリカは国連信託統治または類似の方式を主張し、他の民主主義諸国もあえて反対しないであろう」し、「結局アメリカが軍事基地化することとなる」との見通しが示されている⁴²。田中弘人管理局入国管理部第一課長の情報でも、「必しも国務省の意見ではないが軍部の強い希望」によって、「沖縄については国連信託の線で進んでいる」と伝えられている⁴³。

こうした中、12月27日、外務省ではA作業を改定したD作業が完成した。D作業で示された構想は、米国による安全保障を原則とし、また米国の冷戦戦略への一体感を示しており⁴⁴、沖縄問題もこうした文脈からの取り組みが模索された。ここでは、沖縄・小笠原が信託統治に置かれることについ

40 西村『サンフランシスコ講和条約・日米安保条約』206-207頁。

41 楠前掲書197頁；『調書Ⅲ』18頁。

42 文書9「国際情勢についての一考察」『対米交渉』51-56頁

43 文書10「講和問題に関する米国務省係官の談話について」『対米交渉』57-63頁。

44 楠前掲書、208頁。

て、「これら諸島が日本から分離されることは国民感情のたえがたいところ」だとして、再考を訴えている。同時に、「われわれは米国の軍事上の必要については十分にこれを理解し、いかようにでもその要求に応ずる用意がある」と強調した。A作業で示された日米の安全保障取り決めの沖縄への適用といった代替案は削除され、米国側の軍事安全保障面での要請を全面的に受け入れる姿勢を示したのである。そして沖縄・小笠原問題の解決は、「今後両国の緊密関係を樹立して行く上に重大な関係をもつ事項であり、その解決如何によつては、この緊密関係の樹立を阻害するための好個の口実を共産陣営に與えることになる」と論じたのだった⁴⁵。

さらにD作業は修正され、翌年1月5日に改訂版が作成された。ここでは、当初A作業には入っていたがD作業の第一案では見られなかった、沖縄が信託統治に置かれた場合の方針が挿入された。すなわち、信託統治にする地域を最小限にすることや、日本を共同施政者にすること、信託統治の後に日本に復帰することを明確にすることである⁴⁶。

さらに1月19日、外務省は、D作業再改定版を準備する。重要なポイントをまとめた「要領」によれば、日本側は、講和条約の内容について満足だが、「安全保障と領土とについて、米国の再考をわずらわしたい」としている。具体的には「日本の本来の領土である沖縄、小笠原及び千島の分離が国民感情のたえがたいところ」だと指摘された⁴⁷。

このD作業改訂版を読んだ吉田は、「沖縄・小笠原諸島について米国が信託統治を固執する場合の措置について作業するよう」指示する⁴⁸。これを受けて、1月26日、外務省事務局は、「沖縄・小笠原諸島の信託統治に米国が固執する場合の措置」という文書を作成した。ここではまず、「沖縄及び小笠原が信託統治にされる場合、国民感情を最も刺戟する点は、これら諸島が永久に日本の手を離れるのではないかという点である」として、次のような措置を提起している。第一に、伊領ソマリランドが信託統治期

45 文書20「ダレス訪日に関する件（D作業）」『対米交渉』112-120頁。

46 文書22「D作業訂正版（ダレス顧問訪日に関する件）」『対米交渉』129-137頁

47 文書23「D作業再訂版」『対米交渉』137-141頁。

48 『調書Ⅲ』80-81頁

間十年とされているように、「信託統治に年限をつけることが一番のぞましい」。しかしそれが難しい場合は、信託統治の必要性がなくなった際に、住民の意思に従って諸島の最終的帰属を決めることが望ましい。第二に、「日本を共同施政者（ジョイント・オーソリティー）とすること」である。これにより、「日本が合衆国とともにこれらの諸島の共同施政者となれば、諸島の帰属についても、諸島の行政についても、島民に対する権能についても、合衆国と同等の地位にたつこととなり、わが国民感情を満足せしむる」。最後に、「これら諸島と日本本土との関係をできるだけ従来通りにすること」であり、交通や移住は自由とし、経済関係も従来通りとすべきだということだった⁴⁹。

このように、1951年1月までに、日本政府は、沖縄について、米国側の軍事的要請には全面的に応じつつも、日本の国民感情の悪化とそれに伴う日米関係の悪化という観点から、信託統治に反対する方針を固めていた。その一方で同時に吉田は、信託統治になることがやむを得ない場合にも備え、少なくとも実質的な日本本土と沖縄との一体性を維持することを目指していたのである。

3. 講和交渉の展開

1951年1月、ダレスが訪日し、ついに本格的に講和問題についての日米交渉が開始されることになった。

ダレスとの本格的な交渉に向けて、吉田首相は、米国側に対して非公式に沖縄の取扱いについての再考を繰り返し求めている。1月20日には、吉田は、GHQ政治顧問のシーボルドに対し、「琉球諸島になされる領土処理の下で、日本の国籍を琉球人に残すことが可能なように、日本国民に「アムール・プロブル（自尊心）」を保持しようとすることはできないか」と聞いている。さらに吉田は、「琉球へのある種の信託統治を受け入れることはできるが、日本国民は、いかにほんのわずかでも、自分たちの主権

49 文書26「沖縄・小笠原諸島の信託統治に米国が固執する場合の措置」『対米交渉』162-164頁。

の痕跡を残すことを望んでいる」と強調した⁵⁰。1月25日には、吉田の側近の白洲次郎が、ダレスの側近のフィアリー（Robert A. Fearey）に対し、吉田からダレスへの伝言として、「日本から、琉球と小笠原の権原を移行することは、条約から得られる利益を大きく損なう、深刻な間違いだ」と述べている。白洲によれば、「日本は、必要なだけ長く、米国に要請されるすべての軍事的権利を与える用意がある」が、沖縄が日本から切り離されることは理解できず、日本国内の不満をもたらすというのだった⁵¹。

また吉田は、1月23日には、GHQ最高司令官マッカーサー（Douglas MacArthur）に対し「琉球住民が日本人の国籍を維持することを望んでいる」と伝えた。しかしマッカーサーは、「日本をこれらの島から完全に切り離すことのないいかなる取極めにも、一貫して反対だ」と述べ、吉田の要望を拒絶している。マッカーサーは、来日したダレスに対しても、沖縄について「この問題は単純に議論の余地がないと日本に伝えるべきだ」と求めた。マッカーサーによれば、沖縄に軍事基地を建設するのにすでに数百万ドルを費やしたのであり、日本側の要望を受け入れることなどできないというのだった⁵²。

1月29日、吉田はダレスと第一回会談を行った。吉田はここで、「日本は、アムール・プロブル（自尊心）をきずつけられずして承諾できるような条約を作ってもらいたい」とダレスに要望している。この日の会談では、領土問題は議論されず、日本の自由世界への貢献が議論になった⁵³。

この日の夜から、吉田と外務省事務局は、ダレスに提示するための「わが方見解」の作成に取り組む。ここで吉田は、米国側の戦略的要請に応じて「パミュエダ方式による租借も辞さない」という文言を付け加えるよう指示する。西村条約局長によれば、吉田は「沖縄・小笠原を「租借地」と

50 Telegram from Sabald to Secretary of State, No. 1405, Jan 20, 1951, Confidential US State Department Special Files, 1947-1952, Japan, Reel 7, 国立国会図書館憲政資料室。

51 Feary to Dulles and Allison, Jan 25, 1951, Confidential US State Department Special Files, 1947-1952, Japan, Reel 7, 国立国会図書館憲政資料室。

52 *FRUS, 1951*, Doc. 484.

53 文書31「吉田・ダレス会談（第一回）『対米交渉』175-177頁。

して提供していいから信託統治にすることを思いとどまってほしい」と考えており、西村は「総理の勇断にいたく感銘した」という⁵⁴。

1月30日に完成した「わが方見解」では、沖縄を信託統治に置くという提案に反対し、「日本は、米国の軍事上の要求についていかようにでも応じ、バミューダ方式による租借をも辞さない用意があるが、われわれは、日米両国間の永遠の友好関係のため、この提案を再考されんことを切に望みたい」という要請がなされることになった。その上で、信託統治がやむを得ない場合、(a)「信託統治の必要が解消した暁には、これらの諸島を日本に返還されるよう希望する」(b)「住民は、日本国籍を保有することを許される」(c)「日本は、合衆国と並んで共同施政権者にされる」ことを考慮するよう要請することが考えられた⁵⁵。

1月31日、再び吉田とダレスは会談し、吉田は「わが方見解」に基づいて日本側の方針を提示した。ところが、領土問題について、ダレスは「国民感情はよく解るが、降伏条項で決定済みであつて、これを持ちだされることは、アンフォーチュネートである。セトルしたこととして考えて貰いたい」と述べるにとどまった⁵⁶。このダレスの反応に対し、吉田は「平常の顔色・平常の態度」だったが、外務省事務局にとっては、「まことにショッキングであつた」⁵⁷。

この会談の後、吉田はしばらく、沖縄問題を米国側に提起するのを控えている。2月6日、吉田は、マッカーサーに対し、ダレスとの会談で沖縄問題を取りあげたことは、「日本国民の強い感情にかんがみて政府責任者としては一言しておかねばならぬところより出でたるものにて、領土事項が既決事項であることは政府としてとくと理解しおる」と釈明している⁵⁸。翌日にはダレスに対しても、吉田は、「自分が領土問題をとりあげたるは、

54 『調書IV』13-14頁。「バミューダ方式」とは99年間の租備を意味する。

55 文書32「わが方見解」『対米交渉』177-188頁

56 文書33「吉田・ダレス会談（第二回）」『対米交渉』189-192頁。

57 『調書IV』30頁。

58 文書52「吉田・マッカーサー会談」『対米交渉』252-253頁。

対内考慮よりいであたるものにして他意なきを了とせられたし」と伝えた⁵⁹。

そして2月8日、ダレスの顧問アリソン（John M. Allison）と井口貞夫外務次官は、講和に関する五つの文書に署名した。特に、仮覚書は、沖縄・小笠原問題について、次のように記していた⁶⁰。

「日本国は、朝鮮、台湾及び澎湖島に対する一切の権利及び権原を放棄し、且つ、北緯二十九度以南の琉球諸島、西之島を含む小笠原諸島、火山列島、沖ノ鳥島、及び南鳥島に対する合衆国を施政権者とする国際連合の信託統治を受諾するものとする。合衆国は、一又は二以上の信託統治協定が国際連合によつて承認されるまでの間、右諸島の管理を維持するものとする。」

その一方で、訪日に付き添ったアリソンは、今回の交渉について次のように回想している。「我々は、琉球諸島と小笠原諸島の復帰への日本側の嘆願に深い感銘を受けた。我々はその時は彼らの願いを与えることは出来なかったものの、私は、ダレス氏が、後にサンフランシスコ講和会議で彼が発表する、日本がこれら諸島の残存主権を保持するべきだがそれらは米国によって統治されるという考えを思いついたのはその時であったと私は信じている」⁶¹。日本側の沖縄・小笠原問題への要請は、米国政府、特にダレスに影響を与えたというのである。

またこの時期、国務省内では、沖縄を信託統治にすることの困難さが指摘されていた。国務省極東局では、ソ連の拒否権の見通しが強いことから、「琉球の戦略的信託統治を獲得することは、不可能であろう」し、通常的信託統治に関しても、国連総会で承認を得ることは「大きな困難」が予想された。なぜなら、国連の監視、地元住民の自治要求、さらには沖縄住民の復帰要求も予想されるからだだった⁶²。

59 文書54「吉田・ダレス会談（第3回）」『対米交渉』254-257頁。

60 文書57「仮覚書など5文書のイニシアルについて」『対米交渉』264-300頁。

61 John M. Allison, *Ambassador from the Prairie or Allison Wonderland*, Houghton Mifflin, 1973, p. 157

62 Memorandum from Bacon to Allison, "Obligations Assumed by the US Under

こうした中、3月19日、ダレスは米国議会上院外交委員会極東小委員会のメンバーとの会談で、講和条約草案について説明している。ダレスによれば、条文の中で、米国は自国を沖縄についてコミットしないが、「もし望めば信託統治を追求するためのオプションを単に獲得する」ものだという。その上でダレスは、「我々が琉球について究極的にすべきことは、そこに誰かを派遣することを恐らく含めて、特別な調査の対象にされることだ」と述べている⁶³。このようにダレスは、講和条約では、沖縄について米国は単に信託統治を適用する「オプション」を得るのであって、沖縄の地位についての最終的な決定は、講和条約調印後にさらなる調査が必要であるとの考えを示したのである。

またアリソンは、3月31日に英国外務省のスcott (Robert H. Scott) 次官らと会談した際、「米国は琉球諸島を併合したくないし、国連信託統治を頭痛と見なしている」と述べている。さらにアリソンは、沖縄が「いつか主権が日本に返還されるかもしれない」との意見を示している⁶⁴。アリソンの考えでは、沖縄を日本に返還する余地も残すべく、講和条約草案での沖縄の扱いは、意図的にあいまいにすべきだったのである。

このようにダレスや国務省は、沖縄の地位についてさらに検討する。6月1日には、講和条約草案の沖縄に関する条文案についてニュージーランド政府が、日本は沖縄や小笠原の主権を放棄するべきだと主張したのに対し、米国政府は「琉球の喪失に対する強い日本人の感情という観点から、日本に名目上の (nominal) 主権を残しておく利点がある」とコメントしたのである⁶⁵。

もっとも、米軍部は依然として、軍事的観点から、沖縄・小笠原諸島の「排他的な戦略支配を確実にしなければならない」と主張していた⁶⁶。これに対

Trusteeships for the Ryukyus and for the Bonin, Volcano and Marcus Islands", Mach 7, 1951, Confidential US State Department Special Files, Japan, 1947-1952, Reel6, 国立国会図書館憲政資料室。

63 *FRUS 1951*, Doc. 533.

64 *FRUS 1951*, Doc. 535.

65 *FRUS 1951*, Doc. 585.

66 *FRUS 1951*, Doc. 555.

してダレスは、沖縄について日本の「残存主権」を認めることが米国側の戦略的要請にも合致すると軍部を説得しようとした。なお、4月にマッカーサーが連合国軍最高司令官を解任されたことは、ダレスによる説得を容易にした⁶⁷。6月27日のダレスの覚書によれば、沖縄について「もし日本が誰も望まない形で主権を放棄すれば、国際情勢の混乱を生み出す」。なぜなら住民の要求やソ連の拒否権によって、沖縄を信託統治に置くことは米国の戦略的利益に合致しないかもしれない。むしろ、「排他的な戦略支配は、主権国がそれを認めれば…残存主権と全く合致する」。それゆえ日本に「残存主権」を認めた現在のフォーミュラは、「米国の排他的な戦略支配を確保する」とことと完全に合致するというのだった⁶⁸。

ダレスの補佐官であったフィアリーは、「残存主権」のフォーミュラは、ダレス大使によって、米国の政治的要請と安全保障上の要請との衝突を調和するために個人的に考えられたものだった」と後に回想している。このようなダレスの「個人的」な考えによる沖縄の「残存主権」の下で、「米国は、安全保障上の理由から琉球の支配を一時的に維持する義務があるが、歴史的な日本の領土は分離されない」ことが構想されたのである⁶⁹。

一方、日本側も米国側が沖縄の主権を日本に何らかの形で残そうとしていることを認識していった。4月21日、米国側は、英国政府の講和条約案を日本側に見せて、そのコメントを求めた。英国案で日本が沖縄を放棄することが明文化されていたことに対し、日本側は「米案が日本の主権放棄に触れていない点において英案より好ましい」と指摘した。この点について、米国側のフィアリーは、「この点、わが意を得たというふうにならずいた」。これを受けて、日本側は、「米案のワーキングが単なる無意識的なオMISSIONでなかつたことが確かめられた」と判断している⁷⁰。

67 河野前掲書、57頁。

68 Memorandum from Dulles, “Memorandum re Ryukyus”, June 27, 1951, Records relating to the Japanese Peace and Security Treaties, 1946-1952, Reel. 2, 国立国会図書館憲政資料室。

69 Remarks by Civil Administrator Robert A. Fearey, Oct 8, 1969, Papers of Robert A. Fearey, Box. 2, Hoover Institution Archive, Stanford University.

70 文書77「英国の平和条約案に対するわが方の逐条的見解について」『対米交渉』396-406頁。

こうした中、日本政府は、沖縄などが信託統治に置かれることを前提としつつ、日本本土と沖縄の不可分性から、両者の法的・経済的・文化的つながりを維持していくことを目指していく。4月14日、外務省は、領土問題について、沖縄・小笠原は、「元来日本本土と不可分の一体」だとして、米国政府がこれらに信託統治を適用する際には、「エラスチックな、且つ、プラクティカルな配慮を加えられたい」と要望する文書を作成する。具体的には、まず住民の地位について、日本国籍の保有を望む住民には、日本人として扱うことであった。また経済関係について、「これらの諸島と日本本土間に存在していた経済関係は、人為的に切断されぬようにしたい」と要望した。さらに文化関係については、日本本土と同様の教育方針を維持することであった⁷¹。4月16日には、井口次官と西村局長が吉田と協議し、ダレスに対し、沖縄、小笠原が信託統治下に置かれるにあたって、「これらの諸島と日本との間に従来存在していた社会、経済、文化の関係をなるべく破壊しないで、そのまま持続してゆけるように、配慮ありたい」と要望することを打合せている⁷²。

さらに吉田は、6月26日、井口次官に対し、翌日のアリソンとの会談に備えて、「信託統治地域における日本人の国籍はそのままにしておいてくれ」という内容の文書をアリソンに提出したいという意向を示した。これを受け、外務省事務当局は、吉田のこれまでの指示も踏まえて文書を用意した⁷³。そして翌日27日には、吉田は、アリソンとの会談で、沖縄など「信託統治に付せらる諸島の住民は、是非とも、依然日本人として取り扱いたく、又、日本との経済その他諸般の関係もそのまま持続させてゆきたい」と述べ、「これは日本の悲願である」として検討を要請した。アリソンは、「日本側のサゼッションはよろこんで考えたい。」と応えている⁷⁴。

こうして7月2日、井口は、アリソンに対し、信託統治に置かれる沖縄・

71 文書70「平和条約草案に対するわが方の対米要望事項案」『対米交渉』363-369頁。

72 文書71「吉田・ダレス会談のための総理用準備資料」(「総理ダレス会談資料」)『対米交渉』370-373頁

73 『調書 V』50頁、102頁。

74 文書96「吉田・アリソン会談」『対米交渉』462-465頁。

小笠原についての要望書を提出した。アリソンは、「研究しよう」と述べてこれを受け取っている⁷⁵。この文書は、沖縄・小笠原が日本本土が「不可分一体」であり、また住民が日本人であることを強調した上で、信託統治を行う上で、次の点を考慮に入れるよう要請するものだった。第一に、住民の法的地位について、約90万人いる住民のうち「これらのほとんどすべては、日本国籍の保有を欲しておる」ので、「日本はこれらの人々を日本人として取り扱って行きたい」とした。第二に、日本本土とこれら諸島の経済関係について、「これらの諸島と日本本土間に従前存在していた経済関係は、人為的に切断されぬようにいたしたい」と要望した。具体的には「当該諸島と日本本土間の貿易はいわゆる国境貿易的のものとし、相互になんらの関税を課さないこととしたい」という。第三に、文化関係では、特に教育問題が取りあげられた。これら諸島の住民の本土への高等教育への進学のためにも、現在これら諸島の教育は日本本土に準じたものになっている。それゆえ、「信託統治制実施後においてもかかる教育方針を継続されると共に、当該諸島と日本本土の相応する学校の修業雄又は卒業資格及び公の各種試験を相互に進学、及び就職上承認し合うようにしたい」というのだった⁷⁶。

このように日本政府は、吉田・ダレス会談で沖縄問題についての協議を拒絶され、沖縄・小笠原が信託統治に置かれることをも覚悟していた。しかしその後も日本政府は、米国側に働きかけて、日本本土と沖縄の実質的な一体性を維持することを目指したのである。

4. サンフランシスコ講和条約の調印から発効へ

1951年6月、講和条約についての米英共同草案がまとまった。ここでは、第三条で、沖縄や小笠原諸島について、日本側が「合衆国を施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる

75 文書102「漁業問題・船舶待遇問題・平和条約案に関するアリソンとの折衝」『対米交渉』492-493頁

76 文書107「信託統治に関するわが方要請」『対米交渉』505-509頁。

提案にも同意」し、「このような提案が行われ且つ可決されるまで…行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有する」とされた。こうして対日講和交渉は大きな山場をこえ、ついに最終局面を迎える⁷⁷。

この頃、ダレスは、沖縄の地位や統治のあり方は、講和条約の調印から発効までの間の時期に、日本側の意向も踏まえた上で明確されとの考えを繰り返し示している。7月31日、ダレスは、キーティング (Kenneth B. Keating) 下院議員に対し、現在の講和条約草案では、沖縄について、米国は、全体的な立場についての「オプション」を持っているが、それをすぐに行行使することを求められてはいないと説明した。その上でダレスは、「条約の調印とその発効の間に、主に何人かの議会グループによって、米国の戦略的な関心と、日本との最善の関係及び住民の最善の将来とをいかに調和するかという観点から、その全体的な問題について検討されるべき」と論じた⁷⁸。

8月2日には、ダレスは東京のシーボルドに対し、講和条約は、差別的な条項のない公平でリベラルなものだが、「主に領土条項のように、日本が好まないいくつかの条項がある」ことを認めている。その上で、「琉球と小笠原に関しては、条約は、我々に日本の主権は放棄されるべきではないという吉田の懇願を受け入れたもので、これらの諸島の恒久的なレジームは、おそらく、調印と批准の間に行われる研究にもとづいて米国によって後で決定される」との考えを伝えた⁷⁹。

さらに8月14日、ダレスは、沖縄の扱いをめぐる講和条約草案に反対していたインドのパンディット (Vijaya l. Pandit) 大使と会談し、日米交渉の経緯を明らかにするとともに自らの考えを説明している。ダレスは、「日本にすべての点で屈しないことが重要」だと強調する一方で、「心の中では、島民と日本人の間に満足できる関係を確立するという長期的な方法に行くようなこの問題の解決に到達することを計画している」ことを明

77 細谷前掲書、251頁。

78 Letter from Dulles to Keating, July 31, 1951, Confidential US State Department Special Files, Japan, 1947-1952, Reel 6, 国立国会図書館憲政資料室。

79 *FRUS 1951*, Doc. 668.

かした。その内容は現時点では不明だとしつつ、「最善の手段を考え出すため、近い将来に議会調査団を送ることを計画している」と説明したのである⁸⁰。このようにダレスは、講和条約調印後、議会調査団を沖縄に派遣し、日本政府や沖縄住民の意見も取り入れた沖縄の地位や統治のあり方を検討する考えだった。

一方、日本国内では、7月14日に発表された講和条約草案に対し、特に沖縄について米国が信託統治に置くことを提案するとした第三条について不満の声があがった。日本国内の反応に対し、8月4日、ダレスはシーボルドを通して、「吉田総理の意をくんで、沖縄に対する主権を放棄してないにもかかわらず、反対の声を立てる向きがあるとは心外である」という苦情を日本政府に申し入れた。これを受けて吉田は、沖縄は「日本の領土として残っている」という内容を、公式に国民に説明することを許されれば、世論の不満を鎮静化するのに役立つであろうと米国側に申し出た⁸¹。

こうして8月10日、米国側から日本側に、日本の国会での説明文案が提示された。それによれば、講和条約案の第二条が領土の放棄を規定しているのに対し、第三条ではそのように規定しておらず、「第三条の字句は、その他のわが主権が残存するという点において、無意味のものとは思われない」。それゆえ、「融通性のある第三条の規定は、われわれが、国際の平和と安全上の利益のために米国が行う戦略的管理を条件として、本土との交通、住民の国籍上の地位その他の事項について、これら諸島の住民の希望に沿うために実際的な措置が案出されるだろうと希望する余地を残す」という見通しを示したのである⁸²。

こうして日本側は、沖縄について、米国が戦略的目的で管理する一方、その主権は日本に残り、米国側の戦略的目的の範囲内で沖縄統治にも関与できるという楽観的な見通しを持つようになっていく。8月27日の吉田の昭和天皇への内奏資料でも、講和条約第三条は「米国がこの南方諸島を管

80 *FRUS 1951*, Doc. 692.

81 西村「沖縄帰属のきまるまで」20頁。

82 文書135「平和条約第3条の解釈に関するダレスより吉田宛伝言」『対米交渉』610-611頁。

理するのは戦略的な目的に出来るわけでありますから、それに支障を来さない範囲で、日本側の要望を実現するようにしようという趣旨」であることが明らかになったとしている。これまでも日本政府は、「信託統治はやむを得ないとしても、そのわく内で、国籍上の地位とか本土との交通等について、できる限り従前に近い取扱いが行われるように要請して参つた」⁸³。そしてこのような日本側の要望は米国側にも受け入れられたと吉田らには認識されたのである。

1951年9月、ついにサンフランシスコ講和会議が開催される。講和会議直前、サンフランシスコに到着した吉田と会談したダレスは、沖縄の問題について日本国内で反発があることに不満を漏らしている。ダレスは吉田に「南西諸島を米国は戦略的必要に基いて管理しようとするものであつて領土としようとするものではない」し「主権もそれ以外は、日本に残る」と強調した。また吉田が要望してきた「住民を日本人としておきたいとか、その外申しでられた希望をいかにして実現しようかと考えてみたいと思つておる」という。それゆえ「今少し日本人の自制をのぞみたい」というのだった⁸⁴。

このように、サンフランシスコ講和条約の作成を主導したダレスや国務省の観点からすれば、第三条の沖縄の取扱いは日本の要求を一定程度受け入れたものであった。第三条は、「望ましい程度の柔軟性を保持している」のであり、仮に国連の信託統治が適用される際には、「諸島住民と日本との間の緊密な経済関係やその他の相互関係を認め、それによって、この取り決めは住民や日本により受け入れられるようなものになる」と考えられたのである。なお、沖縄と小笠原の米軍のプレゼンスの継続は、これまで西太平洋に安定的な影響を及ぼし、今後も「極東の平和と安定に寄与する」とされている⁸⁵。

そしてダレスは、講和条約調印後、直ちに次のステップに向けて動いて

83 文書150「吉田総理内奏資料」『対米交渉』663-665頁。

84 文書15「吉田・アチソン・ダレス会談」『調印・発効』37-40頁。

85 “Ryukyu and Bonin Islands”, undated, Records relating to the Japanese Peace and Security Treaties, 1946-1952, Reel 2, 国立国会図書館憲政資料室。

いる。9月10日、ダレスは、ウェッブ（James E. Webb）国務次官に対し、「琉球諸島には、100万人近い住民がおり、彼らと日本本土の住民の間には、感情的・経済的・政治的な性格の強い結びつきがある」と強調した。米国は沖縄を戦略的要請から排他的に支配する必要がある一方で、日本本土から沖縄を切り離すことは「島民と日本本土の住民の双方に恒久的な不満を生み出す」恐れがある。それゆえ追求すべき政策を検討し、実行するために、「議会の委員会はこの問題を知らされ、大統領が上院と下院外交問題小委員会のメンバー、それに民間の委員長を含む調査団を結成し、情勢を検討し何をすべきかについての勧告を行うという目的のために、議会休会後、日本と琉球に行くこと」をダレスは提案した。沖縄の問題は「扇動や共産主義のプロパガンダの源泉になっている」ので、即時にこの行動がとられるべきだとダレスは主張する⁸⁶。10月17日には、アチソン国務長官がトルーマン大統領に「提案された琉球に関する議会調査団」について話した。バトル（L D. Battle）国務長官特別補佐官は、「大統領は、提案を承認し、我々はその方向で前進できるだろう」とダレスに伝えている⁸⁷。

ところが10月29日、ラスク（Dean Rusk）国務次官補は、ナッシュ（Frank C. Nash）国防次官補に対し、「琉球を米国やその他の国どちらについても対日講和条約の批准についての議論に持ち込むことに関してこの問題についてあまりに即時に動くことは間違い」だと主張している。ラスクによれば、国務省は、大統領がこの問題についての省庁間委員会を設置し、講和条約第三条を実行するための詳細な勧告をさせるべきだと考えている。またラスクは、議会の指導者たちがこの問題についての特別グループをつくることが望ましいが、「今そのような行動をとりそれにより時期尚早な注意を引くことがないようにすることが望ましい」と論じている⁸⁸。つまりラスクは、沖縄問題が注目を集めることを避けるべく、この問題についての即時の行動に慎重な態度をとったのである。その結果、講和条約発効ま

86 *FRUS 1951*, Doc. 739.

87 Letter for Dulles from LD Battle, Oct 17, 1951, Confidential US State Department Special Files, Japan, 1947-1956, Reel 16, 国立国会図書館憲政資料室。

88 *FRUS 1951*, Doc. 766.

でに米国政府や米国議会が沖縄問題について調査し、その地位や統治のあり方を明確化することはできなくなった。

一方、日本側も今後の方針について検討を行っているが、そこでは楽観的な見通しが示されている。9月15日に外務省が作成した文書によれば、従来から日本本土と沖縄との間には緊密な関係があり、現地住民の希望もあるので、「米国はこれらの地域と我が方との関係を機械的に切断することではなく、むしろ軍事上支障のない限り、経済、交通、文化の面でかなり緩和する方針をとる」と考えられている。そして将来、沖縄や小笠原が日本に返還されることを前提として、「能う限りこれら地域と本邦との一体性を保持し以て将来返還の場合の円滑な行政移行に備えると共に現地住民に対し将来に対する希望を與えることを基本方針とする」というのだった⁸⁹。

このような日本側に対し、ダレスもまた、「日本政府の沖縄に対する具体的な希望をよろこんで聞いてみよう」という態度をとった。それゆえ外務省事務当局は米国側への要望を準備する⁹⁰。こうして12月10日には、吉田からシーボルドを通してダレスに沖縄についての文書が提出された。そこでは、まず「南西諸島に関しては、平和条約で、これを日本領土として残し、住民を日本人として残すことにせられた」ことを感謝している。その上で、「この軍事的必要の許す範囲内において、できるだけ現地住民の希望に応ずるように措置される」べきであり、「できるだけ早く両政府間に話し合いを開始して、日本国民特にこれら諸島の住民の熱望に応ずるよう処置してもらいたい」と要望したのである⁹¹。

ここで日本側によって提出された文書が、「南方諸島に関する「実的な措置」について」である。ここでは、国会でも講和条約第三条について関心が高まっているので、「相互に満足すべきアレンジメントができることは、日米国交のために最も望ましい」として、南方諸島について次のよ

89 外務省「北緯二十九度以南の南西諸島及び小笠原諸島に関する対米折衝要領」1951年12月10日、0120-2001-2507、外務省外交記録H22-015。

90 西村「沖縄帰属のきまるまで」21頁。

91 文書46「吉田・ダレス会談のための総理用準備資料」『調印・発効』298-328頁。

うな措置がとられることを要望した。第一に、「米国は、南方諸島が日本の主権の下に残り、従つて住民の国籍に変更なきことを確認する」。第二に、「米国は、日本本土と南方諸島間の従前の関係を軍事上の必要な限り回復させることを容認」する。特に、移住・旅行、交易、資金交流、漁業、通貨などである。第三に、「米国は、日本が第三国と締結する経済、社会及び文化上の条約において南方諸島を日本領土の一部として取扱うことを認める」。第四に、南方諸島の民政事項について原則として自律を認める。第五に、南方諸島の日本本土在住の日本人の私有財産を確認し、経済活動の再開を認める。第六に、「米国が現在管治することを軍事上必要としないうちの諸島については、米国は、行政、立法及び司法上の権利を行使することを差し控えて、日本による行使を認める」⁹²。

1952年1月7日、東京のシーボルドは、ワシントンへ日本側の要望を提出する。シーボルドは、日本本土と沖縄・小笠原との関係やこれら諸島の日本への復帰に向けた方法を明らかにすべきだという日本国内の圧力が高まっており、「残存主権」という言葉は、内容があいまいで不満の対象になっていると警告した。また彼によれば、日本政府は、「残存主権」が「実効的な権利もないただの白紙証文であり得る」とは断じて考えておらず、「講和条約が発効する前に残存主権の実効性とこれら諸島の住民の国籍上の地位の両方を明確にすることが重要だと信じられている」という。それゆえシーボルドは、日本側の提案に沿って、「日本と南西・南方諸島との緊密な関係が、米国政府によって奨励され促進されるべきだ」と主張した。さらにシーボルドは、「米国政府は、日本とこれら諸島との政治的、経済的、文化的な関係に、わずかに最小限の制約のみを課すべきであり、究極的な目標は、南西・南方諸島を日本に返還することだ」とも論じている⁹³。

さらに1951年末には、極東軍総司令部が、沖縄を日本に返還した上で、日米間で沖縄を軍事的に利用できるよう取り決めを結ぶよう提案してい

92 付記3「南方諸島に関する「実効的な措置」について」1951年12月10日、同上書。

93 Department of State, *Foreign Relations of the United States 1952-1954*, Vol. XIV, *China and Japan, Part 2* [FRUS 1952-1954], Doc. 477.

る⁹⁴。これを受けて国務省内でも、米国政府は沖縄・小笠原の信託統治を追求すべきでなく、これら諸島を日本に返還すべく国防省とこの問題について議論することが主張されている⁹⁵。もっとも、こうした沖縄・小笠原の返還への動きについて、国務省のマクラーキン (Robert J. McClurkin) 北東アジア課長代理はシーボルドに対し、「私は、我々が現時点でJCSを彼らの立場から離すことができるかどうか確信がない」と悲観的な見方をしている。その上で、この沖縄返還への試みが失敗した場合、国務省は、日本側の要望を受け入れつつ、「住民の自治政府の程度の拡大を認めることや日本との緊密な関係を奨励する」ことに努力することになるだろうと述べている⁹⁶。

ところが、このような動きにもかかわらず、JCSは、戦略的目的のために、沖縄を完全に排他的に支配する必要があると強硬に主張し、沖縄の日本への返還はおろか、日本側の要望を反映した日本本土と沖縄の関係強化も拒絶した。4月2日、国務省とJCSの会合で、国務省のアリソンは、沖縄を信託統治の下に置けば、日本国内から大きな反発が生じ、日米関係に長期的な悪影響を及ぼすと警告し、沖縄を日本に返還することが政治的にも軍事的にも有益だと主張した。その上でアリソンは、国務省と国防省の共同委員会の設置を提案する。出席したシーボルドも、日本が沖縄に持っている「残存主権」について、「これが何を意味するかについて、多くの解決されていない問題がある」として、「もし我々がそれをすぐに解決しなければ、我々は日本で深刻な領土回復への感情を持つことになる」と警告した。その上で、「日本側は、沖縄は米国にとって重要であり、またそこで我々のプレゼンスが彼らにとって重要だと認識している」と強調する。

しかし、これに対するJCS側の反応は厳しいものであった。JCSからは、「それは、裁判上の軍の権利にどのような影響を及ぼすか?」「もし我々がある危険な地域から、かなり多くの人口を動かしたり、飛行場を建設す

94 エルドリッチ前掲書、240-244頁。

95 *FRUS 1952-1954*, Doc. 488.

96 *FRUS 1952-1954*, Doc. 524.

るために人々を動かしたりする場合に、何が起こるだろうか？」という疑問がでた。JCSの観点では、「もし我々がフリーハンドを持たない場合、我々は基地の価値の90%を失うだろう」し、「日本が我々の側にいつもいるとは限らない」というのだった⁹⁷。この4月2日の会談では、国務省・国防省による合同委員会の設置が合意されたが、国防省側の代表メンバーが決まらないということで、委員会発足は9月まで大幅に遅れた。

しかし、日本政府の見通しは楽観的なままであった。1952年4月4日には外務省事務局は、日本本土と沖縄の「この分離の状態は平和条約発効後も、同条約第三条の規定により、当分の間存続する」として、「種々米側と交渉すべき問題が発生すると思われる」と見ている。そして外務省は、沖縄について「日本側の有する残余主権の具体的内容は、現在のところ明らかでない」が、その内容は「今後日米間の交渉によって、徐々に具体化されるべきもの」と考えていたのである⁹⁸。

講和条約発効直前の4月26日の吉田首相の内奏用の資料では、沖縄について「平和条約上領土権を保有しえましたことをもって満足いたす次第ではなく、これらの諸島と本土の間に存した旧来の関係をできる限り広い範囲で回復するよう措置すべき」と考えられている。この点は、米国側にもたびたび伝えており、「先方もこちらの考えはよく承知いたしている」という。そして「米国政府の政策の基調がわれわれの希望する方向にむいていることがうかがえる」のであり、「日本本土と南西諸島地域との結びつきは一步一步実現されております」と見ていたのである⁹⁹。

しかし、こうした中、沖縄では米国による事実上の軍事支配は着々と進められ、基地が拡大され、沖縄では地元住民の生活までもが脅かされていた。1952年6月、米軍は軍用地料の支払い開始を琉球政府に通達し、補償内容の詳細が明らかにされたが、軍用地料の水準は極めて低額で、関係者

97 FRUS 1952-1954, Doc. 547.

98 外務大臣から在ワシントン日本政府在外事務所長あて「沖縄、小笠原等に関する件」0120-2001-2507、外務省外交記録H22-015。

99 「内奏文」0210-2001-2507、外務省外交記録H22-015。

から不満や批判が続出した¹⁰⁰。JCSは、8月15日に沖縄の信託統治への移行中止を正式決定し、第三条地域の現状を維持することも決定した。1953年4月には土地収用令が発表され、沖縄における軍用地の強制収用が本格化していく。

5. おわりに

吉田茂首相はじめ日本政府の政策担当者たちは、講和交渉において、米国側に沖縄の主権が日本に維持されるよう繰り返し要請した。そして講和条約第三条で日本の沖縄への「残存主権」が認められた。しかし彼らは、この「残存主権」を名目的なものとは決して捉えていなかった。

本稿で明らかにしたように、日本政府は、米国による沖縄の戦略的支配を受け入れつつも、日本の「残存主権」の存在を手がかりにして沖縄統治に関与し、日本本土と沖縄の法的・経済的・文化的一体性を実質的に維持することを目指したのである。この点で、講和時に日本政府が構想していたのは、当面は米国の戦略的支配を受け入れながら、それ以外の面で日本政府が統治に関与するという、沖縄に対する日米の「共同統治」であったと見ることができる。1953年以降、日本政府は、沖縄について、教育権などの分離返還を模索していくが¹⁰¹、すでに講和交渉時には、米国による沖縄統治への関与とそれを通した日本本土と沖縄との一体性の確保への模索を通して、その動きは始まっていたといえる。

一方、米国政府内では、ダレス及び国務省と、軍部の間には鋭い政策対立が存在していた。ダレスや国務省には、日本側の構想を受け入れる姿勢があった。史料を読む限り、米国政府が主に戦略的理由から講和条約第三条を作ったことは明らかだが、ダレスや国務省が日本側の要望を考慮に入れたことも否定できない。ダレスは、講和条約の調印で沖縄の地位が確定したとは考えておらず、講和条約調印から発効の間に、議会グループの調

100 鳥山淳「沖縄の占領と米軍基地」、林博史編『地域のなかの軍隊 第六巻 九州・沖縄—大陸・南方膨張の拠点』吉川弘文館、2015年、197頁。

101 河野前掲書、85-87頁。

査などを通して、日本側や沖縄現地の要望も受け入れた沖縄統治のあり方を検討しようと考えていた。これに対し、米軍部、特にJCSは、沖縄の排他的な戦略統治に固執し、沖縄の日本への施政権返還はもとより、日本の沖縄統治への関与も認めることはなかった。JCSにとって、特に沖縄で基地を今後さらに拡張するためには、沖縄において行政、立法、司法といったすべての権力を持つ必要があったのである。

このように、日本政府、ダレス及び国務省、米軍部のいずれにとっても、沖縄の地位に関して講和条約第三条は暫定的なものでしかなかった。どのアクターも、講和条約調印後、第三条を手がかりに、それぞれの望む形で沖縄の地位の明確化を目指したのである。しかし、すでに現実に沖縄を支配下に入れていた米軍部の意向は圧倒的な影響力を持っていた。これに対して沖縄の統治に関与しようとする日本政府の構想と外交努力には当初から大きな限界があった。むしろ、日本政府が沖縄の主権維持や統治への関与を求めつつも、安全保障上、米国側の沖縄に対する戦略的要請を全面的に受け入れたことは、この後現在まで続く沖縄の基地問題の起源の一つになったといえよう。

[付記] 本稿は、科学研究費若手研究B（研究課題番号267801120）の研究成果の一部である。